

comunidades consolidando procesos de confianza mutua, legitimidad y gobernabilidad, condiciones necesarias para el desarrollo productivo y social de las regiones del PLANTE. Se trata de proyectos de las siguientes características:

- Que permitan generar actitudes y compromisos sociales que faciliten el abandono de ilícitos y fomenten el fortalecimiento de valores éticos y culturales fundamentados en el respeto a la ley y la convivencia ciudadana;
- Que brinden capacitación y asesoría a organizaciones—en especial las que tienen una participación significativa de mujeres y jóvenes—que permitan el conocimiento de las políticas y programas institucionales, propiciando una participación equitativa en los espacios de concertación y toma de decisiones de proyectos, para que se conviertan en actores sociales que lideren el proceso de desarrollo alternativo; y
- Que contribuyan a consolidar los espacios de participación, concertación y control social en torno al desarrollo, mediante capacitación, apoyo al fortalecimiento y consolidación de organizaciones sociales y promoción de los principios de equidad de género y generacional articulados a los programas y los proyectos de desarrollo alternativo.

3. Fortalecimiento institucional del PLANTE. Dada la responsabilidad institucional del PLANTE para el diseño y ejecución de las actividades de desarrollo alternativo en Colombia, esta entidad servirá de ejecutor técnico responsable por la programación, ejecución, coordinación y monitoreo general de la Fase I del Programa. En este sentido se promoverán las siguientes acciones para su fortalecimiento.

- La Fase I del Programa financiará la capacitación del personal del PLANTE en planificación estratégica, programación, preparación de proyectos, revisión, supervisión y evaluación. Así se fortalecerá la cobertura uniforme de

mutual confidence, legitimacy and good government, conditions that are indispensable for productive and social development in PLANTE regions. These projects will have the following characteristics:

- Generation of attitudes and social commitments which facilitate the abandonment of illicit crops and the strengthening of ethic and cultural values based on respect for the law and peaceful coexistence;
- Provision of training and assistance to organizations—especially those with significant participation of women and youth—that facilitate an understanding of institutional programs and policies and provide for equal participation in project preparation and decision-making, so that these participants may become the leaders of the alternative development process; and
- Contribution to the consolidation of participation, unity and social control in development through training, support to the strengthening and consolidation of social organizations, and promotion of the principles of equity of gender and age in alternative development programs and projects.

3. Institutional strengthening of PLANTE. Given the institutional responsibility of PLANTE for the design and implementation of alternative development activities in Colombia, this entity shall serve as the technical implementer responsible for programming, implementation, coordination and monitoring of Program Phase I. As such, the following actions will be undertaken to strengthen PLANTE:

- Program Phase I will finance training of PLANTE personnel in strategic planning, programming, project preparation, review, supervision and evaluation. This will facilitate uniform coverage of Program areas and balanced management of

las áreas del Programa y el manejo equitativo de las propuestas de desarrollo alternativo.

- La Fase I del Programa promoverá la articulación y coordinación de la política de desarrollo alternativo con las entidades gubernamentales involucradas.
- Se realizará coordinación y fortalecimiento de las relaciones con los donantes activos en desarrollo alternativo para la consolidación de las estrategias de cooperación a corto, mediano y largo plazo, así como con otros países para aprender del desarrollo de experiencias similares. En esta materia la Fase I del Programa respaldará la preparación y presentación por el PLANTE del programa de desarrollo alternativo colombiano dentro del contexto de una reunión de un Grupo Consultivo a finales del año 1999 o inicios del año 2000. Esta reunión se llevará a cabo con los países donantes para estimular compromisos específicos de apoyo financiero para expandir y consolidar los esfuerzos de desarrollo alternativo en Colombia. Se tomarán en cuenta las experiencias de Perú y Bolivia con los Grupos Consultivos en la preparación de este esfuerzo.
- Como complemento del equipo de computo comprado bajo el convenio firmado el 18 de septiembre de 1998, se comprarán equipos adicionales de oficina y comunicaciones para el PLANTE tanto en la oficina central como en sus 10 oficinas regionales. Con esto se pretende consolidar el esfuerzo de recopilación y análisis de datos y la presentación de informes, así como una base de datos para ser utilizada en la evaluación de los resultados de la Fase I del Programa.
- Se ofrecerá asistencia adicional al personal del PLANTE en la preparación de estrategias y materiales de comunicación enfocados a fomentar los enlaces con el sector privado, en educar al público en los beneficios de largo plazo de desarrollo alternativo, en fortalecer la imagen institucional, en

alternative development proposals.

- Program Phase I will promote the interaction and coordination of alternative development policy with other involved governmental entities.
- Coordination and strengthening of relations with donors active in alternative development will be supported in order to consolidate short, medium, and long-run strategies of cooperation with these donors, as well as with other countries which have similar experiences in alternative development. In this area, Program Phase I will support the preparation and presentation by PLANTE of the Colombian alternative development program within the context of a Consultative Group meeting at the end of 1999 or the beginning of 2000. This meeting will be held with donor countries in order to encourage specific agreements of financial support in the expansion and consolidation of alternative development efforts in Colombia. The experiences in Peru and Bolivia with Consultative Group meetings will be studied in the preparation of this effort.
- As a complement to the computer equipment purchased under the agreement signed on September 18, 1998, additional office and communications equipment will be purchased for PLANTE for its central office and its 10 field offices. This will facilitate data collection, analysis and presentation of reports, as well as the preparation of a database to be used in the evaluation of Program Phase I results.
- Additional support will be provided to PLANTE personnel in the preparation of communications strategies and materials focussed on fostering linkages with the private sector, educating the public on the long-range benefits of alternative development, improving the institutional image of PLANTE, improving the

mejorar los mecanismos de trabajo con las comunidades beneficiarias y en obtener recursos adicionales por medio de la presentación de los resultados de la Fase I del Programa.

- Puesto que el énfasis de la Fase I del Programa está en actividades empresariales y su sostenibilidad, se proveerá capacitación a técnicos y profesionales del Programa especialmente en áreas de gestión empresarial y asesoría gerencial, evaluación y viabilización de proyectos productivos y manejo del componente ambiental.

B. Actividades Productivas Lícitas

Este componente busca fortalecer y ampliar las oportunidades lícitas de producción y generación de empleo e ingresos de las poblaciones en las regiones objeto de la Fase I del Programa mediante acciones orientadas a consolidar los sistemas de producción, mejorar las tecnologías utilizadas en los procesos productivos y de comercialización, apoyar las actividades de diversificación de la producción tradicional y de carácter no agropecuario y apoyar los procesos de organización y gestión empresarial.

Uno de los elementos centrales del desarrollo alternativo en Colombia es la promoción de esquemas productivos basados en cultivos enlazados con mercados que permitan la integración del sistema económico, promover la formación de capital social y contrarrestar los factores que generan la violencia. Este esquema requiere que los proyectos productivos sean estructurados como empresas con altos niveles de productividad y competitividad. La clave de este enfoque es la identificación en zonas escogidas de posibilidades de producción lícita que responden a una demanda de mercado y especificaciones de producto en cuanto a cantidad, calidad y fechas de entrega. Para poder apoyar este proceso, la Fase I del Programa financiará análisis de factibilidad que se podrán contratar tanto con organismos y/o consultores nacionales o internacionales.

mechanisms for working with the communities, and securing additional resources through the presentation of Program Phase I results.

- Because of the Program Phase I emphasis on businesslike approaches and project sustainability, training will be provided to Program technicians and professionals in the areas of business management, evaluation of productive projects, and environmental management.

B. Licit Productive Activities

This component will strengthen and broaden licit opportunities for production and generation of employment and incomes of populations in Program Phase I target regions, through actions focused on consolidating production systems, improving technologies utilized in productive and marketing processes, supporting diversification from traditional agriculture and non-agriculture activities, and supporting the processes of organization and business management.

One of the central elements of alternative development in Colombia is the promotion of productive schemes based on crops with market linkages which permit integration into the economic system, promote formation of social capital, and counteract the factors which generate violence. This scheme requires that productive projects be structured as business ventures with high levels of productivity and competitiveness. Key to this approach is the identification of licit production possibilities in illicit crop producing areas that meet market demand and product requirements in quantity, quality and timeliness. In order to assist in this process, Program Phase I will fund feasibility analyses that will be contracted with local or international organizations or firms.

Los ejemplos representativos de las líneas productivas identificadas hasta la fecha como factibles en la zona amapolera son: frutales de clima frío, papa industrial, panela y café orgánico. Los de la zona cocalera son: palma africana, cacao, ganadería de doble propósito y caucho.

Los tipos de proyectos que se ejecutarán incluyen: transferencia de tecnología; organización empresarial; fondos de capitalización empresarial y de servicios comunitarios; integración de las regiones de desarrollo alternativo a los mercados; preinversión; infraestructura básica productiva; e infraestructura para desarrollo rural. Estas actividades servirán para:

- Aumentar la producción de cultivos lícitos comerciales que tienen mercados existentes identificados por los estudios de demanda;
- Desarrollar agroindustrias para procesar la producción;
- Desarrollar paquetes de microempresas rurales, incluyendo capacitación, crédito y seguimiento;
- Desarrollar y distribuir paquetes viables agropecuarios por medio de servicios de investigación agropecuaria aplicada y extensión;
- Desarrollar y expandir canales de comercialización para la producción agropecuaria y agroindustrial resultante de la Fase I del Programa; y
- Restaurar o desarrollar la infraestructura vital local física y social complementaria que se requiere para una reactivación económica y mejoramiento en el bienestar de la gente que vive en las zonas escogidas.

C. Manejo Ambiental

Son variadas las expresiones de la problemática ambiental causada por los cultivos ilícitos en una determinada región. Sin embargo, en términos generales se pueden plantear condiciones diferenciadas tanto para las zonas de coca como las de

Representative examples of productive projects identified to date that appear to be feasible in poppy producing areas are: cold climate fruits, potatoes for processing, brown sugar and organic coffee. Those which have been identified for coca producing areas are: African palm, cacao, dual-purpose cattle and rubber.

The types of projects which will be implemented include: technology transfer; business organization; capitalization funds for businesses and community services; integration of alternative development regions into markets; preinvestment; basic productive infrastructure; and rural development infrastructure. These activities will serve to:

- Increase the production of licit cash crops which have proven markets based on demand studies;
- Develop agro-industries to process resulting increases in production;
- Develop rural microenterprise packages, including training, credit and follow-up;
- Develop and disseminate viable agricultural packages through effective agricultural applied research and extension services;
- Develop and expand marketing channels for the agricultural and agro-industrial production resulting from Program Phase I; and,
- Restore or develop the complementary vital local physical and social infrastructure required for economic reactivation and improvements in the quality of life in the target area.

C. Environmental Management

There are various ways to express the environmental situation caused by illicit crops in a given region. However, in broad terms it is possible to differentiate the conditions in coca zones from those in poppy zones:

amapola:

- En las zonas de colonización amazónica, la racionalidad económica de las prácticas productivas asociadas al proceso de colonización y al posterior establecimiento de cacaos, ha creado una cultura del cultivo limpio (en el contexto de la revolución verde, es el desmonte total de las coberturas originales y la sustitución de éstas por monocultivos intensivos en el uso de agroquímicos y mecanización) y de especialización productiva, la cual va en contra de la realidad del uso sostenible de los suelos. Simultáneamente, se consolidó una economía campesina que trata de copiar las características originarias de la lógica productiva de sus territorios de origen, encontrando las limitaciones propias de la oferta natural de los suelos amazónicos.
- De otro lado, en las zonas de bosque alto-andino, el cultivo de la amapola se muestra como un claro ejercicio de producción diversa y multi-estratificada que está en estrecha armonía con la racionalidad ancestral del campesino.
- In colonization areas of the Amazon, the economic rationale of productive activities related to colonization and later to the establishment of coca production has resulted in conditions of clear planting (in the context of the green revolution, this means a complete elimination of original vegetative cover and monoculture which uses agrochemicals and mechanization intensively) and specialization of production which is contrary to the reality of sustainable use of soils. Simultaneously, there has been a consolidation of the *campesino* economy which attempts to copy the productive patterns used in their lands of origin on Amazonian soils which are inappropriate for this kind of agriculture.
- On the other hand, in high-altitude forest zones, poppy cultivation is clearly adapted to diversified and stratified production patterns that are in close harmony with the ancestral *campesino* rationale.

Existen particularidades regionales ambientales de manera general. También hay varios factores básicos que definen la problemática ambiental: la baja disponibilidad de alternativas tecnológicas acertadas y de uso de los espacios naturales para el redireccionamiento de dichos procesos con criterios de sostenibilidad; limitaciones institucionales que no permiten el control o manejo de la problemática; y el desarrollo de una mentalidad colectiva que responde a una economía basada en precios especulativos. Sin embargo, los problemas ambientales más tangibles y de evidencia inmediata son deforestación, degradación de suelos y contaminación de aguas.

Este componente está orientado a prevenir, detener y revertir los procesos de deterioro de los recursos naturales (suelo, agua, flora y fauna) causados como consecuencia de la intervención y aplicación de tecnologías no apropiadas en zonas frágiles y de importancia ambiental. Se buscará apoyar procesos de prevención, conservación,

Regional environmental peculiarities exist. Also, there are various basic factors which define the environmental problem setting: limited availability of proven alternative technologies and of use of natural areas for sustainable alternative productive schemes; institutional limitations that do not permit control and management of this problem setting; and the development of a collective mentality which responds to an economy based on speculative prices. However, the most tangible and immediate environmental problems are grouped into deforestation, soil erosion and contamination of water.

This component is focussed on preventing, detaining and reverting the processes of deterioration of natural resources (soil, water, flora and fauna) caused by the use of technologies that are inappropriate for fragile areas of environmental importance. Support will be provided to the processes of prevention,

recuperación y manejo adecuado de áreas frágiles—como son microcuencas y subcuencas abastecedoras de acueductos y áreas de reserva y amortiguación del Sistema de Parques Naturales Nacionales—mediante la ejecución de proyectos y acciones institucionales y comunitarias. La Fase I del Programa puede realizar las siguientes actividades:

- Preparación de un modelo de producción sostenible para las zonas colindantes a los parques;
- Apoyo a asentamientos humanos planificados acorde con los recursos naturales;
- Desarrollo de estrategias que proveen incentivos a comunidades que adopten programas sostenibles;
- Protección de microcuencas por medio de andenes agrícolas y reforestación
- Manejo de reservas forestales para propósitos de conservación y producción;
- Ecoturismo;
- Educación ambiental y organización comunitaria; y
- Capacitación del personal local y regional en planificación y evaluación ambiental.

D. Monitoreo y Apoyo Técnico

Por medio de este componente la USAID proveerá apoyo directo en la ejecución de la Fase I del Programa en las siguientes áreas:

1. **Seguimiento a la ejecución de los proyectos.** El seguimiento constituye un proceso sistemático de observación y análisis de ejecución del programa y en especial de los proyectos de inversión, a través de una recopilación metodológica de información que aporta los elementos necesarios para la oportuna toma de decisiones con el propósito de desarrollar de la mejor manera el proceso, corregir deficiencias y realizar adecuaciones para

conservation, recovery and appropriate management of fragile areas—such as micro-watersheds and sub-watersheds that supply aqueducts, reserves, and buffer zones of the National Park system—through the implementation of institutional and community projects and actions. Program Phase I may undertake the following activities:

- Preparation of a sustainable production model for buffer zones around parks;
- Support to rational land settlement according to natural resource endowments;
- Development of strategies which provide incentives to communities that adopt sustainable programs;
- Protection of micro-watersheds through soil terracing and reforestation;
- Management of forestry reserves for conservation and production purposes;
- Ecotourism;
- Environmental education and community organization; and
- Training of local and regional personnel in environmental planning and evaluation.

D. Monitoring and Technical Support

Through this component USAID will provide direct support for Program Phase I implementation in the following areas:

1. **Monitoring of project implementation.** Monitoring constitutes a systematic process of observation and analysis of program implementation—especially investment projects—through a methodical collection of information to be used for timely decision-making related to improving the development process, correcting deficiencies and making adjustments to more effectively obtain expected results.

alcanzar los resultados esperados.

Los pilares de esta estrategia son el seguimiento físico-financiero de los proyectos de inversión y control social a la inversión por parte del ente ejecutor (por ejemplo, municipio u organización no gubernamental) y beneficiarios y el monitoreo por parte de los técnicos de la Fase I del Programa al seguimiento realizado por el ente ejecutor. Para cumplir con este objetivo se usarán los siguientes mecanismos: (1) la constitución de la veeduría local por la asamblea de beneficiarios directos del proyecto; (2) la ficha de seguimiento y evaluación física-financiera del proyecto elaborada por el ente ejecutor; (3) el control social en la ejecución del proyecto por parte de los interesados o beneficiarios mediante las veedurías ciudadanas; (4) el monitoreo de los entes ejecutores basado en visitas de seguimiento a los proyectos cumpliendo en primera instancia revisión documentaria de la inversión y luego una visita de campo para asegurar el cumplimiento de desarrollo de los proyectos; y (5) el acto de terminación del proyecto que oficializa la culminación de cada proyecto, establece el porcentaje de cumplimiento de la ejecución física-financiera y determina el cumplimiento de las metas por medio de las variables de impacto.

2. Monitoreo y Apoyo Técnico a la Fase I del Programa. La responsabilidad del manejo del Programa recae en el Director del PLANTE y en el Director del contratista norteamericano. El contratista dependerá directamente del Director de la USAID/Colombia, será el principal interlocutor con el PLANTE y la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI) en los asuntos diarios de ejecución, asesorará al Director del PLANTE y al Subdirector de Planeación del PLANTE sobre políticas y planificación, y coadyuvará en el proceso de coordinación que adelanta el PLANTE con otros donantes y con otras entidades del Gobierno de los Estados Unidos que trabajan en programas anti-narcóticos. Cada seis meses los dos responsables prepararán un informe conjunto sobre los avances en la ejecución del Programa para el Gobierno de los

The pillars of this strategy are physical-financial follow-ups of investment projects and social control of the investment by the implementing agency (e.g., municipality or non-governmental organization) and by the beneficiaries, as well as monitoring of the implementing agency by Program Phase I technicians. To fulfill this objective, the following mechanisms will be used: (1) a local oversight committee established by an assembly of direct project beneficiaries; (2) a project follow-up and physical-financial form maintained by the implementing entity; (3) social control of project implementation by the beneficiaries through their oversight committees; (4) monitoring of the implementing agencies by visiting their offices to review project documentation and then making field visits to ensure the appropriate development of the project investment; and (5) the project termination report which officializes the termination of each project, establishes the percentage of completion of the physical-financial implementation, and determines the achievement of objectives through measurement of impact variables.

2. Program Phase I monitoring and technical support. Responsibility for Program management is placed with the Director of PLANTE and the U.S. contractor serving as Program Manager. The contractor will report directly to the USAID/Colombia Director, will be the principal link with PLANTE and the Colombian International Cooperation Agency (ACCI) in daily implementation matters, will advise the PLANTE's Director and Sub-Director of Planning on policies and planning, and will assist in the coordination process that PLANTE carries out with other donors and other U.S. government entities working in anti-narcotics programs. Every six months, PLANTE and USAID will prepare a joint report on Program implementation for the U.S. and Colombian governments.

Estados Unidos y el Gobierno de Colombia.

Además del seguimiento previsto en D.1, se incluye la coordinación de acciones con las entidades nacionales competentes—Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE) y Dirección de Anti-Narcóticos (DIRAN) de la Policía Nacional Colombiana—mediante la cual el PLANTE proporcionará la información específica acerca de la ubicación de las actividades que adelante el Programa a efectos de que se procedan estas instituciones a verificar el cumplimiento de los compromisos asumidos por la comunidad en el abandono de los cultivos ilícitos.

Además del Director del Programa norteamericano contratado por la USAID, habrá fondos de donación manejados directamente por la USAID para contratar una secretaria bilingüe y hasta cuatro técnicos colombianos (uno en monitoreo y seguimiento, otro en base de datos y sistemas de información y dos en manejo financiero y supervisión) para apoyar al Director del Programa norteamericano y al personal del PLANTE y la ACCI en la planificación, seguimiento, manejo financiero, monitoreo, auditoría y evaluación del Programa.

La ACCI proveerá apoyo a las actividades administrativas, financieras y de contratación de la Fase I del Programa. La USAID utilizará recursos de la Fase I del Programa para contratar análisis independientes y profesionales de las capacidades administrativas, financieras y de contratación de la ACCI, como también de las necesidades de asistencia de corto plazo identificadas en estos análisis para mejorar estas capacidades. Sin embargo, si la magnitud de los ajustes recomendados excediera al interés manejable de la USAID, a la opción de la USAID, la responsabilidad de la contratación y el manejo financiero será manejada directamente por la USAID o por una tercera entidad aprobada por la USAID.

La USAID también utilizará recursos de la Fase I del Programa para contratar asistencia técnica a corto plazo según las necesidades del Programa definidas conjuntamente por

In addition to the follow-up described in D.1, coordination of actions with the appropriate national entities—National Narcotics Direction (DNE) and Anti-Narcotics Direction (DIRAN) of the Colombian National Police—will be undertaken in which PLANTE will provide specific information related to the location of Program activities in order that these entities may verify the fulfillment of community agreements to abandon illicit crop production.

Besides the U.S. Program Manager contracted by USAID, grant resources will be made available to USAID to contract a bilingual secretary and up to four Colombian technicians (one in monitoring and follow-up, one in data base management and information systems, and two in financial management and oversight) to provide support to the U.S. Program Manager and to PLANTE and ACCI personnel in Program planning, follow-up, financial management, monitoring, audit and evaluation.

ACCI will be providing administrative, financial and contracting support for activities under Program Phase I. USAID will use Program Phase I resources to contract for independent professional assessments of the administrative, financial and contracting capabilities of ACCI, as well as for any short-term technical assistance needs identified in such assessments to upgrade those capabilities. However, should the magnitude of the recommended management adjustments exceed the manageable interest of USAID, the responsibility for contracting and for financial management shall, at the option of USAID, be handled directly by USAID or by a third party agreeable to USAID.

USAID will also use Program Phase I resources to contract short-term technical assistance according to Program needs defined

PLANTE y la USAID en las áreas de diagnósticos, estudios de factibilidad, desarrollo de sistemas de manejo de información y problemas puntuales en la producción, transformación y comercialización de productos lícitos en las zonas seleccionadas. Como ejemplo de esta asistencia, se menciona la firma de un acuerdo a través de la Oficina Global de la USAID en Washington con la Iniciativa Sostenible del Cacao para la provisión de asistencia técnica en la determinación de la factibilidad de la producción, transformación y mercadeo del cacao, así como enlaces potenciales con los procesadores del cacao del sector privado.

V. Mecanismos para la Ejecución de la Fase I del Programa

A. Planes de Desarrollo Alternativo

El PLANTE ha diseñado y está ejecutando un nuevo modelo de gestión regional, bajo los preceptos de la planeación participativa con énfasis en el desarrollo de proyectos socioeconómicos competitivos e integrales. Para alcanzar este resultado el PLANTE ejecutó un trabajo en el que intervinieron los niveles nacional, regional y local, se identificaron y caracterizaron 26 regiones, para cada una de las cuales se elaboraron Planes Regionales de Desarrollo Alternativo, con el concurso de la comunidad, administraciones municipales y departamentales, instituciones descentralizadas y equipos técnicos del PLANTE. En estos planes se determinaron características, obstáculos para el desarrollo, las estrategias de intervención y líneas de acción y se elaboraron perfiles de programas y proyectos. El énfasis regional le permite al Programa durante la Fase I una intervención diferenciada, entorno al desarrollo alternativo, acorde con las particularidades y potencialidades regionales.

Tras la realización de este ejercicio de caracterización, y con base en el resultado de los proyectos identificados, cada equipo regional del PLANTE realiza una priorización de tales proyectos de acuerdo a criterios técnicos previamente definidos. Posteriormente, se realiza un nuevo ejercicio de carácter técnico para definir una

jointly by PLANTE and USAID in the areas of diagnostics, feasibility studies, development of systems management, and specific problems related to production, transformation and marketing of licit products from selected areas. An example of this assistance is the signing of an agreement with the Sustainable Cocoa Initiative through USAID/Washington's Global Bureau for the provision of technical assistance to determine the feasibility of cacao production, marketing and processing, as well as potential linkages to private sector cacao processors.

V. Program Phase I Implementation Mechanisms

A. Alternative Development Plans

PLANTE has designed and is implementing a new regional management model based on the precepts of participatory planning with emphasis on the development of competitive and integrated socio-economic projects. To achieve this result, PLANTE carried out an effort at the national, regional and local levels to identify and characterize 26 regions, each with its respective Regional Alternative Development Plan, in consultation with the communities, municipal and departmental institutions, decentralized agencies and PLANTE technical teams. These plans identified regional characteristics, development obstacles, strategic approaches and guidelines, and project and program profiles. This regional emphasis allows Program Phase I to develop differentiated approaches for alternative development depending on each region's peculiarities and potential.

After completing this regional characterization exercise, and using the identified project profiles, each PLANTE regional team prioritizes these projects according to previously defined technical criteria. Then, another technical exercise is undertaken to define a general prioritization for Program

priorización general de las inversiones de la Fase I del Programa a ser financiadas tanto con los recursos del presupuesto nacional, como los provenientes del empréstito PLANTE-BID y la donación de la USAID.

Una vez definidos los perfiles de proyecto, se procede a la estructuración de los proyectos como tal, con los estudios requeridos de pre y factibilidad. Este trabajo lo pueden ejecutar los técnicos del PLANTE (tanto de nivel regional como nacional), o consultores contratados para el efecto. Una vez se cuenta con tales proyectos, se someten a la consideración del Comité Técnico Nacional. Tras realizar el estudio requerido, el Comité define la pertinencia del proyecto y la fuente de financiación. Participará en estos procesos de toma de decisiones el equipo de la USAID/Colombia contratado para apoyar el manejo de la Fase I del Programa, con la aprobación del Director del PLANTE y del Director norteamericano del Programa para el uso de los fondos de la Fase I del Programa como requisito previo para su ejecución.

En el campo operativo, la decidida manifestación de voluntad por parte de la comunidad de desvincularse de los cultivos ilícitos y su compromiso de dedicarse de manera "exclusiva" a la ejecución de los proyectos de desarrollo alternativo, son factores decisivos para la financiación de los proyectos de desarrollo. Con esto se garantizaría la no disponibilidad de mano de obra hacia los cultivos ilícitos. El compromiso de la comunidad surgirá de manera voluntaria y deberá constar por escrito. Tras haber identificado con la comunidad los proyectos potenciales en el marco del Plan de Desarrollo Alternativo Regional respectivo, verificar la viabilidad y factibilidad pertinente y definir el plan de financiación, se prevé una etapa de validación de cada proyecto con la comunidad directamente vinculada al mismo para obtener su compromiso escrito de acogida al desarrollo alternativo y el abandono de los cultivos ilícitos.

La base de las donaciones a organizaciones comunitarias y no gubernamentales para actividades productivas lícitas en áreas de producción de cultivos ilícitos es el

Phase I investment to be financed with national budgetary resources, as well as with resources from the IDB loan and the USAID grant.

Once the project profiles are defined, the projects are prepared with the appropriate pre-feasibility and feasibility studies. This can be undertaken by PLANTE technicians (at the regional as well as the national level) or by consultants contracted for this purpose. Once the projects are prepared, they are submitted to a National Technical Committee for consideration. After review and approval, the Committee identifies the appropriate source of funding. The USAID-contracted management and support team for Program Phase I will participate in these selection decisions, with the use of Program Phase I resources requiring the approval of the PLANTE Director and the U.S. Program Manager prior to initiation of implementation.

Operationally, the resolute expression of the community to disassociate itself from illicit crops and its commitment to dedicate fulltime efforts to the implementation of alternative development projects are decisive factors for the financing of development projects. These commitments will ensure that labor will not be available for illicit crops. The commitment of the community will be voluntary and will be recorded in writing. After identifying with community participation the potential projects within the framework of the respective Regional Alternative Development Plan, verifying their viability and feasibility, and defining the financial plan, a validation of each project will be undertaken directly with the pertinent community to obtain its written commitment to alternative development and the abandonment of illicit crops.

The basis for grants to community and non-governmental organizations for licit productive activities in illicit crop producing areas is the

compromiso de estas organizaciones y sus miembros en abandonar amapola o la coca a cambio de estas actividades productivas lícitas. Estos compromisos son formalizados a través de acuerdos firmados con los receptores de las donaciones que especificarán las responsabilidades de cada parte en el acuerdo y la manera de ejecutar, monitorear y evaluarlo. Las comunidades se comprometen entre otros a la ejecución exitosa de los proyectos, a participar activamente en el control social, a establecer y manejar comités de vigilancia y a participar en las actividades de capacitación que sean necesarias para resolver debilidades de sus organizaciones. La Fase I del Programa se comprometerá a financiar las actividades y servicios permanentes de acompañamiento y monitoreo.

B. Acuerdos para la Administración de Recursos de la Fase I de la Programa

La USAID firmó un convenio de donación con la ACCI que financia en su totalidad la Fase I del Programa autorizando a la USAID una contribución de US\$15 millones para un período de tres años obligando US\$5 millones en el año 1999. Hay un fondo de contrapartida para los tres años equivalente a US\$5 millones.

Este Convenio designa al PLANTE como Ejecutor Técnico responsable de la programación, ejecución, coordinación y monitoreo de la Fase I del Programa, así también como la contraparte principal de la USAID. Así mismo el Convenio incorpora los componentes previamente definidos, así como una cláusula que le permita a la USAID ejecutar directamente contratos de servicios personales de apoyo y de expertos internacionales que puedan, de acuerdo a las necesidades y las indicaciones en D.2, brindar asistencia técnica especializada.

Sujeto a la aprobación de la USAID y el PLANTE, la ACCI puede celebrar convenios con terceros para la administración de los recursos del Programa. Además, se encarga a la USAID el manejo de los recursos de la donación para la ejecución del Componente de Monitoreo y Apoyo Técnico.

commitment of these organizations and its members to abandon poppy or coca in exchange for these licit productive activities. These commitments are formalized through agreements signed with the grant recipients who specify the responsibilities of both parties and the means of implementing, monitoring and evaluating these agreements. The communities will commit to successful project implementation, active participation in social control, establishment and management of oversight committees, and participation in training activities that may be necessary to resolve weaknesses in their organizations. Program Phase I will commit to the financing of activities and permanent assistance and monitoring services.

B. Agreements for Program Phase I Resource Management

USAID signed a grant agreement with ACCI which fully funded Program Phase I by authorizing a USAID contribution of US\$15 million over a three-year period and obligating US\$5 million in FY 1999. There is a counterpart fund equivalent to US\$5 million over the three years.

This Agreement designates PLANTE as the Technical Implementor responsible for programming, implementation, coordination and monitoring of Program Phase I, as well as being the principal counterpart organization for USAID. The Agreement incorporates the previously defined and described components, as well as a clause which permits USAID to directly undertake personal services contracts for Program support and international experts who can, according to the needs and indications in D.2, provide specialized technical assistance.

Subject to USAID and PLANTE approval, ACCI may undertake agreements with third parties for the management of Program resources. Also, USAID has the responsibility of managing grant resources for the implementation of the Monitoring and Technical Support component.

VI. Presupuesto para la Fase I de la Programa

La ACCI es responsable de la contabilidad y control de transferencias de fondos hechas a las comunidades, con la incorporación apropiada del PLANTE y la USAID para asegurar el control y responsabilidad de esos fondos. En efecto la ACCI prevé un sistema general de seguimiento y registro del movimiento de los recursos recibidos, y el PLANTE registra un control de las solicitudes remitidas a la ACCI así como de los recursos de la contrapartida nacional.

La Fase I del Programa cuenta con un total de US\$20 millones para tres años, de los cuales US\$15 millones son aportados por la donación de la USAID y US\$5 millones de contrapartida. La distribución general de estos recursos tanto para el primer año como para la vida planeada del Programa se desglosa el plan financiero adjunto.

ANEXO 1 - DESCRIPCIÓN AMPLIADA

CONVENIO DE DONACIÓN DE OBJETIVO ESTRATEGICO PARA "REDUCIR LA PRODUCCION DE CULTIVOS ILICITOS EN AREAS SELECCIONADAS DE COLOMBIA"

PARTE II

I. Introducción

Este Anexo describe las intervenciones a realizarse y los resultados a alcanzar con los fondos obligados con este Convenio para la Fase II del Programa. Nada en este Anexo deberá considerarse como enmienda a alguna definición o término del Convenio

II. Antecedentes

A. La Situación de Drogas en Colombia

La coca y la amapola son los principales cultivos ilícitos que se producen en Colombia, el primero con una superficie

VI. Phase I Program Budget

ACCI is responsible for accounting and control of the transfer of funds to communities with appropriate participation of PLANTE and USAID to ensure the control and responsibility of these funds. ACCI provides a general system of monitoring and recording fund movements, and PLANTE maintains a register of applications submitted to ACCI and national counterpart resources provided.

Program Phase I totals US\$20 million for three years, of which US\$15 million are USAID grant resources and US\$5 million is counterpart. The general distribution of these resources for the first year as well as for the planned life of the Program are detailed in the attached financial plan.

ANNEX 1 - AMPLIFIED DESCRIPTION

STRATEGIC OBJECTIVE GRANT AGREEMENT TO "REDUCE ILLICIT CROP PRODUCTION IN SELECTED AREAS OF COLOMBIA"

PART II

I. Introduction

This Annex describes the interventions to be undertaken and the results to be achieved with funds obligated under this Agreement for Program Phase II. Nothing in this Annex shall be construed as amending any of the definitions or terms of the Agreement.

II. Background

The Drug Situation in Colombia

Coca and opium poppy are the principal illicit crops grown in Colombia, the first with

sembrada aproximada de 103.500 hectáreas y el segundo con aproximadamente 6.500 hectáreas. El país ha experimentado un crecimiento promedio del 20 por ciento en el cultivo de coca desde 1996 a pesar de los esfuerzos de erradicación (fumigación aérea) que cubren un promedio de 40.000 hectáreas anualmente. En 1999, alrededor de 100 de los 1.100 municipios de Colombia tenían un número significativo de hectáreas con producción de cultivos ilícitos.

La mayoría de los pequeños productores cultivan coca porque es el único cultivo en zonas rurales aisladas que tiene un sistema de soporte integrado desde la siembra hasta la cosecha y comercialización. Los nuevos productores comerciales--especialmente en los departamentos sureños de Putumayo y Caquetá--han sido los responsables del aumento de la producción de coca en fincas estilo plantación, mediante la contratación de obreros agrícolas y métodos modernos de producción similares a aquellos empleados en plantaciones comerciales de té en otras partes del mundo.

Sin embargo, el auge en el comercio de la droga no ha sacado de la pobreza a la mayoría de los pequeños productores. En la mayoría de las zonas alejadas donde crece la coca, los servicios básicos de salud, educación e higiene no existen o son inadecuados. La siembra y el procesamiento de cultivos ilícitos engendran un ambiente de violencia, tanto criminal como terrorista, que genera un impacto directo negativo sobre las vidas de las personas que viven en las áreas de producción de la droga. A pesar de que los pequeños productores quisieran dejar de cultivar la coca, con frecuencia continúan sembrándola hasta tanto tengan una alternativa económica viable que les suministre un ingreso competitivo de manera continua. Tanto en Bolivia y Perú como en Colombia, la experiencia de desarrollo alternativo ha demostrado que el suministro de servicios básicos en un ambiente pacífico, combinado con ingresos estables más altos de la subsistencia, ha tenido un impacto positivo en convencer a la gente a cambiarse a una economía lícita.

approximately 103,500 hectares under production and the second with approximately 6,500 hectares. The country has experienced an average 20 percent annual increase in coca cultivation since 1996 in spite of forced eradication (aerial spraying) efforts that cover an average of 40,000 hectares annually. In 1999, roughly 100 of Colombia's 1,100 municipalities had significant acreage under illicit crop production.

Most small farmers engage in coca cultivation because it is the only crop in isolated rural areas which has an integrated support system from planting to harvesting to marketing. New commercial producers--especially in the southern departments of Putumayo and Caqueta--have been responsible for the major increase of coca production on plantation-style farms, using hired labor and modern production methods similar to those employed on commercial tea plantations in other parts of the world.

Nevertheless, the booming drug trade has not lifted the majority of small farmers from poverty. In most of the remote areas where coca is grown, basic services in health, education, and sanitation do not exist or are inadequate. Illicit crop cultivation and processing breeds an environment of violence, both criminal and terrorist, which directly impacts the lives of people living in the drug producing areas. Although small farmers may desire to stop cultivating coca, they frequently continue to grow it until they have a viable economic alternative that provides a competitive income on a regular basis. In Bolivia and Peru, as well as in Colombia, the alternative development experience has shown that delivery of basic services in a peaceful environment, combined with stable, greater-than-subsistence incomes, has had a positive impact in convincing people to change to a licit economy.

B. Esfuerzos Actuales de la USAID en el Desarrollo Alternativo

En reconocimiento de la necesidad de montar un esfuerzo de desarrollo alternativo para complementar las acciones del Gobierno de los Estados Unidos en la erradicación forzada e interdicción de cultivos ilícitos en Colombia, representantes de los gobiernos de Colombia y de los Estados Unidos de América firmaron el 30 de agosto de 1999, este Convenio original para US\$20 millones (incluyendo US\$15 millones de fondos de donación de la USAID y US\$5 millones de fondos de contrapartida del GDC), para ejecutar un programa de tres años para la eliminación voluntaria de amapola y coca con 2.000 pequeños productores en los departamentos sudoccidentales de Tolima, Huila, Cauca y Nariño, durante la Fase I del Programa. Mediante el esfuerzo conjunto de la USAID y su contraparte colombiano--el Plan Nacional de Desarrollo Alternativo (PLANTE)--los pequeños productores de cultivos ilícitos han acordado abandonar su producción de amapola y coca a cambio de oportunidades lícitas de empleo y de producción suministradas por el PLANTE. La ejecución actual se está llevando a cabo en las cuatro categorías de fortalecimiento institucional, actividades productivas lícitas, manejo ambiental y apoyo técnico. Se apoyan las actividades productivas de frutas de clima frío, café orgánico, productos lácteos, papa para su procesamiento y espárragos.

C. Plan Colombia

El Plan Colombia--preparado por la administración Pastrana--ha sido diseñado para asegurar la viabilidad y sostenibilidad a largo plazo de la paz a través del crecimiento económico coordinado. Dicho Plan propone una serie de acciones cuyos componentes principales incluyen un plan especial para las zonas afectadas por la violencia, un plan de desarrollo alternativo para la sustitución de cultivos ilícitos, y un plan de atención a los desplazados. Como complemento de este Plan, el programa general de paz cubre políticas específicas para la paz y el bienestar de los ciudadanos, por un lado, y, por el otro, estrategias para

Present USAID Alternative Development Efforts

Recognizing the need to undertake an alternative development effort to complement the U.S. Government's actions in forced eradication and interdiction of illicit crops in Colombia, representatives of the Government of Colombia and the Government of the United States of America signed this originally US\$20 million Agreement (including US\$15 million in USAID grant funds and a US\$5 million GOC counterpart contribution) on August 30, 1999, to implement a three-year alternative development program to voluntarily eliminate opium poppy and coca production with 2,000 small producers in the four southwestern, mountain departments of Tolima, Huila, Cauca and Nariño during the Program Phase I. Working through its Colombian counterpart--the National Alternative Development Agency (PLANTE)--small producers or illicit crops agree to abandon their opium poppy and coca production in exchange for alternative productive and employment opportunities provided by PLANTE. Present implementation is being carried out in the four broad categories of institutional strengthening, licit productive activities, environmental management, and technical support. Productive activities being supported are cold climate fruits, organic coffee, dairy products, potatoes for processing and asparagus.

Plan Colombia

Plan Colombia--prepared by the Pastrana administration--is designed to ensure the viability and long-run sustainability of peace through coordinated economic growth. It proposes a series of actions whose principal components include a special plan for zones affected by violence, an alternative development plan for substitution of illicit crops, and a plan of attention to displaced persons. As a complement to this Plan, the overall peace program involves specific policies for peace and citizen well being, on the one hand, and strategies for counter-narcotics activities, on the other.

combatir las actividades del narcotráfico.

El Plan Colombia hará inversiones en la transferencia de tecnología agrícola, la infraestructura productiva y el sector social a través de la promoción de programas sostenibles de producción con la participación de comunidades objetivo y del sector productivo, dentro del marco de los tres componentes arriba indicados, los cuales son muy interconectados y complementarios. El Plan se fundamenta en el desarrollo de programas altamente participativos que serán sostenibles a largo plazo.

Como resultado del Plan Colombia, la estrategia contra el narcotráfico de los Gobiernos de Colombia y de los Estados Unidos ahora es una parte integral del programa general de paz. Aún más, dentro de esta estrategia, el desarrollo alternativo juega un papel clave. Como tal, los dos gobiernos ven el desarrollo alternativo como un conjunto de actividades que son paralelas y complementarias para los resultados deseados en el proceso de paz.

En junio de 2000, el Congreso de los Estados Unidos de América aprobó un presupuesto de US\$930 millones para financiar parcialmente los US\$7.5 mil millones del Plan Colombia, de los cuales US\$42.5 millones se usarán para apoyar programas de desarrollo alternativo.

III. Metas y Objetivos de la Fase II del Programa

El Programa Ampliado de Desarrollo Alternativo (Fase II del Programa) de USAID/PLANTE se fundamenta en dos premisas:

- La reducción significativa de la producción y procesamiento de cultivos ilícitos requiere la aplicación efectiva de la ley contra los productores, procesadores y traficantes de productos ilícitos. La aplicación de la ley deberá ser lo suficientemente sostenida como para acabar con las expectativas de los pequeños productores de que la producción y el procesamiento de los cultivos ilícitos pueden suministrarles

Plan Colombia will make investments in agricultural technology transfer, productive infrastructure, and the social sector by promoting production-oriented, sustainable programs with the participation of targeted communities and the productive sector, within the framework of the three closely related and complementary components indicated above. The Plan is based on the development of highly participatory programs that will be sustainable in the long run.

As a result of Plan Colombia, the counter-narcotics strategy of the U.S. and Colombian governments now forms an integral part of the overall peace program. Furthermore, within the counter-narcotics strategy, alternative development plays a pivotal role. As such, both the U.S. and Colombian governments see alternative development as a set of activities that are parallel and complementary to the desired results from the peace process.

In June 2000, the U.S. Congress approved US\$930 million to partially finance the GOC's US\$7.5 billion Plan Colombia, of which US\$42.5 million will support alternative development.

III. Goals and Objectives of the Program Phase II

The USAID/PLANTE Expanded Alternative Development Program (Program Phase II) is based on two premises:

- Significant reduction of illicit crop production and processing requires effective law enforcement against producers, processors, and traffickers of illicit commodities. Enforcement must be sustained long enough to overcome farmers' expectations that illicit crop production and processing will provide reliably higher earnings relative to legal activities. Undoing years of dependence

mayores ganancias que las actividades lícitas. Es difícil deshacer años de dependencia de cultivos ilícitos a menos que aquellos que están envueltos en actividades ilegales tengan confianza en la posibilidad de vivir de medios lícitos.

- La pobreza y el subdesarrollo subyacen a la decisión de los pequeños productores de continuar en la producción de cultivos ilícitos. Esto implica que los esfuerzos y los recursos internacionales y del Gobierno de Colombia para financiar los programas de desarrollo alternativo y de la aplicación de la ley deberán ser suministrados de manera constante por un período extendido.

La política para la reducción de cultivos ilícitos en Colombia es diferenciada de acuerdo a las características del cultivo. En el caso de los cultivos sembrados para un propósito netamente comercial—aquellos cultivados en coordinación con narcotraficantes en grandes extensiones de tierra—la política del Gobierno es la erradicación forzosa sin ningún tipo de compensación. En el caso de los cultivos ilícitos en pequeñas superficies que pertenezcan a campesinos, colonos e indígenas que han elegido esta opción debido a la pobreza en que se encuentran y a la falta de alternativas económicas viables, el PLANTE ofrece alternativas productivas económica, social y ambientalmente sostenibles que propicien una desarticulación de la población de los cultivos ilícitos a través de su programa de desarrollo alternativo.

Simultáneamente, es necesario establecer medidas complementarias que creen incentivos para la inversión y el crecimiento económico en las áreas de origen de mano de obra migratoria que laboran en las plantaciones de coca (es decir, los *raspachines*). Puedan existir mayores oportunidades económicas en otros escenarios agrícolas y no agrícolas y debe considerarse como una alternativa la reubicación en zonas fuera de las que tienen cultivos ilícitos. Sin embargo, estos tipos de actividades por lo pronto dependerán de otros programas del Gobierno de Colombia y de otros donantes y, por lo tanto, estarán

on illicit crop cultivation cannot be reversed quickly unless those engaged in illegal activities have confidence in the prospects of making a living through legal means.

- Poverty and underdevelopment underlie farmers' decisions to continue in illicit crop production. This implies that collective Government of Colombia and international efforts and resources to finance both alternative development and law enforcement programs must be provided constantly over an extended period.

The policy in Colombia for reduction of illicit crops is differentiated according to the characteristics of the crop. In the case of crops planted for purely commercial purposes—those cultivated on large farms in coordination with narco-traffickers—the policy of the government is forced eradication with no compensation. In the case of illicit crops in small areas which belong to *campesinos*, colonists and Indians who have chosen this option because of their poverty and the lack of viable economic alternatives, through the alternative development program PLANTE offers productive alternatives which are economically, socially and environmentally sustainable and which break the dependence of these producers on illicit crops.

Simultaneously, complementary measures need to create incentives for investment and economic growth in the out-migration areas that provide migrant labor for coca production in plantation settings (i.e., *raspachines*). Greater economic opportunities may exist in other agricultural and non-farm settings and resettlement outside illicit crop producing areas should be considered as one of the alternatives. Nevertheless, these types of activities may depend on other Government of Colombia programs and other donor assistance and therefore will be outside the scope of this program.